

Hans-Rudolf Horn

Aktualisierung der Verfassung von 1917

1. Politischer Wandel in Mexiko

Die Wahl von Präsident Vicente Fox Quesada im Jahre 2000 wurde als der wahre Durchbruch Mexikos zur Demokratie begrüßt, hatte doch zum ersten Mal seit über 70 Jahren nicht der Kandidat der "Institutionellen Revolutionspartei" (*Partido Revolucionario Institucional* – PRI –), sondern ein Kandidat der Opposition die Wahl gewonnen. Diese Entwicklung war freilich schon vor 2000 in einigen Bundesstaaten und Städten durch die Wahl von Gouverneuren und Bürgermeistern aus anderen Parteien eingeleitet worden. Zudem hatte die "dienstälteste Regierungspartei der westlichen Welt", wie der PRI genannt worden war, ihre absolute Mehrheit in der Abgeordnetenversammlung bereits 1997 verloren. Die relative Mehrheit hat sie allerdings im Kongress auch im Jahre 2000 behalten. Insofern wird es weiterhin auch auf diese Partei und ihre neuen Strukturen ankommen, wenn es darum geht, im Kongress zu Entscheidungen zu gelangen.

Die Partei des gegenwärtigen Präsidenten, die "Partei der nationalen Aktion" (*Partido de la Acción Nacional* – PAN) ist von einer absoluten Mehrheit entfernt. Nach ihrer Gründung im Jahre 1939 wurde sie lange Zeit als Opposition nicht ernst genommen, geschweige denn, dass ihr zugetraut worden wäre, jemals einen Regierungswechsel herbeizuführen.¹ In der Propaganda der bisherigen Regierungspartei, aber auch in vielen politikwissenschaftlichen Analysen, wurde der PAN lange Zeit als reaktionär und klerikal abgestempelt, wandte er sich doch gegen sozialistische Experimente, die insbesondere für die Herrschaft von Präsident Cárdenas (1934-1940) typisch waren, aber auch gegen die kirchenfeindliche Haltung der Regierung, die in den zwanziger Jahren den Aufstand der so genannten *cristeros* ausgelöst hatte; auch nach dem Kompromiss zur Bewältigung der politischen Krise zwischen der Kirche und der Zentralregierung im Jahr 1929 war die Kirchenverfolgung noch im Bundesstaat Tabasco fortgesetzt worden. Mit Recht wandte sich der PAN gegen den Vorwurf, die sozialen Errungenschaften der

¹ Gegen diese lange Zeit vorherrschende Ansicht vgl. Horn (1969: 77ff.); vgl. auch ders. in *JöR* (1999: 433) und Mols (1981: 271ff.).

Revolution, nämlich die Agrarreform und die sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer, abzulehnen.²

Die erste Begeisterung über die politische Veränderung ist inzwischen einer gewissen Ernüchterung gewichen, obwohl Präsident Fox immer noch recht populär ist. Bisweilen scheint seine Beliebtheit freilich gerade darauf zu beruhen, dass er wichtige Projekte wie den erforderlichen Ausbau des Flughafens der Hauptstadt wegen des Widerstandes einzelner Gruppen aufgibt. Gerade die Kräfte, die besonders in der jungen reformfreudigen Tageszeitung *Reforma* mit Erfolg für einen demokratischen Wechsel eingetreten sind, kritisieren heute in der gleichen Zeitung, dass die Regierung darauf verzichtet, Recht und Gesetz durchzusetzen und es vorzieht, den Weg des geringsten Widerstandes zu gehen.³

Probleme des sozialen Rechtsstaats beherrschen seit längerer Zeit die Diskussion in Mexiko. Sie haben bereits in einigen Verfassungsänderungen ihren Niederschlag gefunden. Dies gilt insbesondere auch für den Schutz der Menschenrechte, den multikulturellen Charakter des mexikanischen Volkes und die indigenen Rechte. Ein ständiges Thema der Verfassungsdiskussion sind die "sozialen Grundrechte", die zum ersten Mal in der mexikanischen Verfassung von 1917 verankert worden sind. Sie sind vor dem Hintergrund der globalen Wirtschaftsentwicklung wie in aller Welt auch in Mexiko Gegenstand kontroverser Erörterungen. Es besteht Einigkeit darüber, dass es vor allem darauf ankommt, das System des Rechtsschutzes und der Verwirklichung von sozialen Erfordernissen im Rahmen einer umfassenden Verbesserung der staatlichen Organisation effizienter zu gestalten.

Durch die unzulänglichen Regelungen der Verfassung zum Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative waren in den letzten 70 Jahren kaum Probleme entstanden, weil der Präsident der Republik, auch ohne formell Parteivorsitzender zu sein, den PRI, die Partei mit den ständigen überwältigenden Mehrheiten, die selbst in Lehrbüchern des Verfassungsrechts als die "offizielle Partei" bezeichnet wurde, stets fest in der Hand hatte.

² Dazu eingehend Calderón Vega (1965: 69, vgl. ferner S. 76ff., 101ff.); vgl. Horn (1969: 80).

³ Darauf hat der Direktor des Centro de Investigación para el Desarrollo, Luis Rubio, in Zeitungsartikeln vom 21. und 26. Januar 2003 in *Reforma* aufmerksam gemacht, im gleichen Sinn José Manuel Suárez Mier, der die Politik der Beschwichtigung (*apaciguamiento a la mexicana*) mit der Politik des *appeasement* vor dem Zweiten Weltkrieg vergleicht (in *Aquelarre Económico* vom 5.2.2003).

2. Braucht Mexiko eine neue Bundesverfassung?

Umfang und Vielfalt der verfassungspolitischen Fragen, die schon seit einiger Zeit Gegenstand allgemeiner Betrachtungen sind, haben den Gedanken nahe gelegt, eine völlig neue Bundesverfassung aus einem Guss zu schaffen, die möglichst alle bestehenden Probleme löst und die seit längerem erkannten Defizite auch technischer Art und der Konsistenz von Einzelregelungen behebt, wie sie etwa in der Festschrift zum 75-jährigen Verfassungsjubiläum in Querétaro aufgezeigt⁴ und in jüngster Zeit untersucht worden sind.⁵ Daher ist es verständlich, dass die Forderung nach einer "neuen Verfassung für die Demokratie" erhoben worden ist.⁶

Von den 18 iberoamerikanischen Staaten, die demokratische Verfassungen praktizieren, haben 12 in der Zeit zwischen 1980 und 1999 völlig neue Verfassungen verabschiedet, wie Argentinien, Brasilien, Chile, Kolumbien, Peru und Venezuela. Der Rhythmus der iberoamerikanischen Verfassungsentwicklung hat sich als äußerst dynamisch erwiesen. Einer der Gründe für den Verfassungswechsel war der Übergang von einem Militärregime zu einer demokratischen Verfassungsordnung.⁷ Auf der anderen Seite befinden sich unter denen, die von der Schaffung einer völlig neuen Verfassung Abstand nahmen, neben Mexiko Staaten wie Costa Rica, Ecuador und Uruguay. Es kann keine Rede davon sein, dass eine moderne Verfassung eine bessere Garantie für eine stabile politische und wirtschaftliche Situation ist: Argentinien und Venezuela sind Ende 2002 von besonders schweren Krisen heimgesucht worden, und in Kolumbien dauern die bürgerkriegsähnlichen Zustände nunmehr seit Jahrzehnten an, auch wenn die Vorzüge der Verfassung von 1996 und die Bemühungen um einen wirklichen Rechtsstaat Anerkennung verdienen. Was Venezuela angeht, kann man von einer Flucht in die "Boliviarianische Verfassung" von 1999 sprechen, die aus der allgemeinen Politikverdrossenheit zu erklären ist, die auf das angebliche oder wirkliche Versagen der bisher bestehenden politischen Parteien zurückgeführt wurde. Bei der Ablösung der geltenden Verfassung von 1961 wurde außer Acht gelassen, dass diese eine jahrzehntelange Epoche von Diktaturen beendet und Jahrzehnte hindurch einen demokratischen Wechsel der Regierungen ermöglicht hatte. Ein Staat ohne neue Verfassung wie Costa Rica bildet da-

⁴ Arteaga Nava (1993: 223-252).

⁵ Cisneros Fariás (2003: 47-71).

⁶ So der Titel des Buches von Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996): *Una constitución para la democracia*, Mexiko.

⁷ Valadés (2000: 28).

gegen seit Jahrzehnten und Uruguay seit einigen Jahren ein Modell für politische Stabilität, die auf einer seit länger bestehenden Verfassung beruht.

Die Versuchung, in einer neuen Verfassung den Ausweg aus bestehenden politischen Schwierigkeiten zu suchen, ist allerdings so groß, dass es schwierig ist, sich ihr zu entziehen, handelt es sich doch um ein weltweites Phänomen, das im Grunde in vielen Fällen einen äußerst erfreulichen Hintergrund hat. Von den 193 insgesamt bestehenden Verfassungen der Welt wurden 79 nach 1990 verkündet. Nur 16 Verfassungen in aller Welt stammen aus der Zeit vor dem Zweiten Weltkrieg. Dazu gehört auch die mexikanische.⁸ Neue Verfassungen wurden geschaffen, als 118 Staaten die Unabhängigkeit erlangten. Nach 1990 waren sie eine Folge des Zusammenbruchs insbesondere kommunistischer Diktaturen, so dass man von einer "Weltstunde des Verfassungsstaates" sprechen kann.⁹

In Mexiko war die Notwendigkeit eines politischen Wandels offenkundig geworden, nachdem in vielen iberoamerikanischen Staaten Diktaturen in zunehmendem Maße durch verfassungsmäßige Regierungen ersetzt worden waren. Bevor diese Entwicklung eintrat, konnte das in Mexiko herrschende System in der politikwissenschaftlichen Literatur den anderen Staaten der Hemisphäre geradezu als Modell für einen Weg zur Demokratie hingestellt werden. Frank Brandenburg widmete 1964 sein Standardwerk *The Making for Modern Mexico* "den Propheten der revolutionären Familie, die Mexiko zu einer beispielhaften Stellung unter den lateinamerikanischen Nationen erhoben haben".¹⁰ Dieser Enthusiasmus wurde schon damals von kritischen Beobachtern vor allem in Mexiko selbst nicht geteilt, zumal bei eingehender Prüfung kaum Zweifel an wesentlichen demokratischen Defiziten blieben, die auch nicht durch gut gemeinte Formeln wie die von der *democracia dirigida* zu beschwichtigen waren. Ihren Höhepunkt fand die wachsende Kritik in der Formel des peruanischen Dichters und Politikers Mario Vargas Llosa von der "perfekten Diktatur in Mexiko", die auch in Mexiko selbst aufgegriffen wurde.¹¹ Bei einem weltweiten Vergleich darf jedoch nicht übersehen werden, dass eine solche Bezeichnung für Mexiko im Grunde eine Verniedlichung der zahllosen tatsächlich bestehenden perfekten Diktaturen der Welt darstellt, wo demokratische und rechtliche Grenzen, die der Willkür und

⁸ Valadés (2000: 194f.).

⁹ Häberle (1992, bes. S. III und 823); dazu Horn (1994: 191-212, 194).

¹⁰ Dazu Horn (1969: 71f.).

¹¹ So von Cortiñas-Pelaez in der Zeitschrift *Cuestiones Constitucionales* 5 (2001: 33ff.).

Bereicherung der Mächtigen entgegenstehen könnten, nicht einmal in Ansätzen erkennbar sind.

Der eigentliche Stein des Anstoßes war in Mexiko das Machtmonopol der "Institutionellen Revolutionspartei" (PRI), die Jahrzehnte hindurch auf sämtlichen politischen Ebenen alle Fäden in der Hand hatte und das ganze Land mit einem undurchdringlichen Geflecht von Abhängigkeiten überzog. In deutschen Veröffentlichungen pflegt man auf Vorschlag von Mexiko-Forschern *Partido Revolucionario Institucional* mit "Partei der institutionalisierten Revolution" zu übersetzen.¹² Dabei handelt es sich genau genommen weniger um eine korrekte Übersetzung (denn *Institucional* bezieht sich nicht auf "revolutionär", sondern auf die Partei), als vielmehr um einen Kommentar zu der bemerkenswerten rhetorischen Verknüpfung von Institution und Revolution. Die Macht der Regierungspartei beruhte auf dem "Mehrheitswahlrecht", von dem man nicht behaupten kann, dass es von vornherein undemokratisch wäre, wird es doch in einer der ältesten Demokratien der Welt, in Großbritannien, im Grunde kaum ernstlich in Frage gestellt, wenn man von der verständlichen Kritik liberaler Gruppierungen absieht, die trotz Stimmenanteilen von bis zu 30% kaum im Parlament vertreten sind. Von daher ist es in Mexiko als politisches Verdienst der führenden politischen Kräfte anzuerkennen, wenn sie das reine Mehrheitswahlssystem allmählich immer stärker modifizierten, um schließlich konkurrierenden Parteien den Weg in die Parlamente zu ermöglichen, auch wenn diese Öffnung nicht immer geradlinig und von vornherein konsequent erfolgte, sondern immer wieder eher durch die Angst vor der eigenen Courage gekennzeichnet war. Lange Zeit konnte man feststellen, dass die Erfolge der einzigen wirklichen Oppositionspartei PAN dadurch verwässert wurden, dass Satellitenparteien des PRI wie der PARM (*Partido Auténtico de la Revolución Mexicana*) oder auch der PPS (*Partido Popular Socialista*) mit dem PAN mehr oder minder gleichgestellt wurden. Die Situation änderte sich erst nach den Erfolgen der neuen "Partei der Nationalen Revolution", aus der insbesondere der gegenwärtige Chef der Regierung von Mexiko-Stadt hervorgegangen ist. Nunmehr gab es gleich zwei wichtige Oppositionsparteien.

Entscheidende Weichen zur Demokratisierung wurden mit der Politischen Reform 1977 von Präsident López Portillo gestellt, dessen Ansehen freilich insbesondere wegen seines Versagens gegenüber der zu seiner Zeit einsetzenden Superinflation insgesamt äußerst beeinträchtigt ist. Das ändert

¹² Manfred Mols/Hans-Werner Tobler: *Die institutionalisierte Revolution* (1976: 1ff., 52ff.).

aber nichts an dem Wert seiner Anstöße auf dem Weg zu einer modernen Parteiendemokratie, die zum ersten Mal verfassungsmäßig verankert wurde.¹³ Die eingeschlagene Richtung wurde von seinen Nachfolgern mit der Politischen Öffnung und der Politischen Erneuerung – wie deren Schlagworte lauteten – weiter verfolgt. Der PRI verlor die Macht zunächst in wichtigen Bundesstaaten wie Jalisco und Guanajuato, wo Präsident Fox zuletzt Gouverneur war. Der inzwischen eingetretene Wandel hätte theoretisch geradliniger und zügiger im Rahmen einer umfassenden Wahlrechtsreform erreicht werden können. Ein großer politischer Wurf, wenn er denn hätte gefunden werden können, bietet aber nach aller politischen Erfahrung nicht eine bessere Garantie für den angestrebten Wandel, der vielfach auf Umwegen eher gefunden werden kann.

Als wesentliches Ergebnis eingehender Untersuchungen, die insbesondere in der Festschrift zum 80. Geburtstag der Verfassung zum Ausdruck kamen und bis heute fortgesetzt worden sind¹⁴, kann festgehalten werden, dass die Verfassung auch ohne Totalrevision bereits weitgehend erneuert ist. Daher ist die Ausarbeitung einer neuen Verfassung weder angebracht noch notwendig, zumal das erforderliche Verfahren, das über eine bloße Änderung einzelner Verfassungsbestimmungen hinausgeht, durchaus Risiken in sich birgt. Weil jedoch der Text der Verfassung in der Tat Vorschriften enthält, die Irrtümer, Mängel der Rechtstechnik und Widersprüche aufweisen, wird eine *refundición* vorgeschlagen, die eine Überarbeitung, eine "Umschmelzung" der Verfassung zum Ziel hat, die geeignet ist, sie zu verbessern und zu modernisieren, ohne die ursprünglichen Errungenschaften der Verfassung von 1917 anzutasten.¹⁵

Es spricht sogar vieles dafür, an einigen Stellen zu ihrem ursprünglichen Geist und zur authentischen Urfassung zurückzukehren, gerade auch aus Gründen demokratischer Kultur. So wird seit Jahren gefordert, das Verbot der Wiederwahl der Abgeordneten und Senatoren der Mitglieder des Kongresses wieder abzuschaffen. Es wurde 1933 gegen den Widerstand der Abgeordneten mit dem Ziel eingeführt, ihre Stellung gegenüber dem Präsidenten der Republik zu schwächen; es sollte sich um eine vorübergehende Regelung handeln, die der gewünschten Stärkung der Exekutive diene. Unter diesen Umständen scheint es ratsam, im Interesse einer Professionalisierung der Abgeordnetentätigkeit und zu einer anhaltenden Verbesserung der

¹³ Horn (1999: 433f.).

¹⁴ Dazu neuerdings Valencia Carmona (2003: 159-182).

¹⁵ Valadés (2000: 196f.).

Wahlkreisarbeit, die nicht automatisch nach drei Jahren unterbrochen wird, die unmittelbare Wiederwahl aller Kongressmitglieder zuzulassen, die in aller Welt üblich ist und einen Stamm erfahrener Parlamentarier ermöglicht.¹⁶

3. Verfassungsänderungen

Die "Politische Verfassung der Vereinigten Mexikanischen Staaten" von 1917 – so ihre offizielle Bezeichnung – wurde inzwischen nicht weniger als 153-mal geändert. Die bisher letzte Änderung wurde am 12. November 2002 im *Diario Oficial* verkündet. Nach Art. 135 der Verfassung bedarf eine Verfassungsänderung der Zustimmung von zwei Dritteln der Abgeordneten und der Senatoren, aber auch der Mehrheit der Parlamente der Gliedstaaten. Gegenstand der Änderung war Art. 3, der die Grundsätze der Erziehung festlegt. Es handelt sich um die Verfassungsbestimmung, die zu denen gehört, die häufig geändert worden sind. Unter Präsident Cárdenas wurde 1934 die sozialistische Erziehung in der Verfassung vorgeschrieben, aber nur bis 1946. Die jüngste Änderung hat lediglich die vorschulische Erziehung zum Gegenstand, die an sich schon zuvor in Art. 3 verankert war, jetzt aber verbindlich für den Bund, die Einzelstaaten und die Gemeinden, aber auch für die mexikanischen Eltern, vorgeschrieben wird. Auf allen Ebenen sind auch die erforderlichen Vorkehrungen hinsichtlich der Infrastruktur und der Finanzierung im Einzelnen angeordnet (Art. 3 und 31 der Verfassung). Derartige Fragen gehören an sich, wie auch in Mexiko von Experten immer wieder geltend gemacht wird, in Ausführungsgesetze und nicht in den Verfassungstext.

Die vielen Änderungen haben die Verfassungstexte nicht übersichtlicher gemacht. Am häufigsten wurde der Artikel 73 geändert, der die Gesetzgebungszuständigkeiten des Kongresses zum Gegenstand hat, nämlich 45-mal (!). Diese Bestimmung wurde auch dadurch noch unübersichtlicher, dass vielfach mit der Einführung einer neuen Gesetzgebungsbefugnis auch inhaltliche Vorgaben für die Gesetzgebungsmaterie detailliert eingefügt wurden. So war zunächst die recht umfangreiche Neuregelung der Organisation des *Distrito Federal* (des Bezirks um die Hauptstadt), die zu einer weitgehenden Gleichstellung mit den Bundesstaaten und zu einer Demokratisierung seiner Strukturen führte, völlig systematisch in den Art. 73 Abs. VI

¹⁶ Valadés (2000: 130-132). Der PAN hatte dies übrigens schon vor Jahrzehnten gefordert, dazu Horn (1969: 80).

hinein gepackt worden, bis sie 1993 sachgerecht in einer eigenen Bestimmung, nämlich in Art. 122 im fünften Titel *Über die Bundesstaaten und den Bundesdistrikt* zusammengefasst wurde, nachdem der Inhalt des ursprünglichen Art. 122 in sinnvoller Weise in den Art. 119 übernommen wurde, der das Zusammenwirken des Bundes mit den Einzelstaaten und der Einzelstaaten untereinander regelt.

In Mexiko besteht nämlich die merkwürdige Scheu, neue Artikel mit eigenen Ziffern in die Verfassung einzufügen, die – wie in Deutschland – mit einem kleinen lateinischen Buchstaben (z.B. Art. 91a GG) oder – wie in der Schweiz – mit den lateinischen Bezeichnungen *bis*, *ter*, *quater*, usw. gekennzeichnet werden. Erst nach einigen Umwegen gelang es – nachdem man den entsprechenden Platz geschaffen hatte –, den “Schutz der indigenen Sprachen, Sitten und Kulturen” ihrer politischen Bedeutung entsprechend in dem eigenen neuen Art. 2 der Verfassung zu regeln. In Abs. 1 wird die unteilbare Einheit der mexikanischen Nation festgelegt, in den folgenden Absätzen werden entsprechend dem “multikulturellen Charakter” (*composición pluricultural*) der Nation die Autonomie der indigenen Gemeinschaften im Rahmen der Verfassung anerkannt und die Rechte der indigenen Bevölkerung mit vielen Einzelheiten auf fast fünf Druckseiten geregelt. Die nun getroffene Regelung scheint gleichwohl denen noch immer unzureichend, die sich die Rechte der *Indígenas* auf ihre Fahnen geschrieben haben.¹⁷

Eine allererste Regelung zum Schutz der Sprachen und Kulturen der indigenen Völker war noch – völlig unsystematisch – als Abs. 1 in Art. 4 eingefügt worden, der eine wechselvolle Geschichte hat. Ursprünglich hatte er einmal bestimmte Aspekte der Berufsfreiheit zum Gegenstand, die nunmehr in Art. 5 zusammengefasst wurden. Der dadurch frei gewordene Art. 4 wurde zunächst der Gleichberechtigung von Mann und Frau und dem Recht auf Familienplanung gewidmet, für die in der Verfassung von 1917 noch kein Raum war. Dazu kamen im Laufe der Zeit das Recht auf Gesundheit, das Recht auf eine “würdige Wohnung” und die Rechte der Minderjährigen, die auch Gegenstand eines besonderen Gesetzes vom 29. Mai 2000 sind.

¹⁷ Vgl. dazu Wolfgang Gabbert in diesem Band: *Die Chiapas-Problematik*. Zur verfassungsgeschichtlichen Entwicklung der *indígena*-Frage siehe González (2002: 345-368).

4. Agrarrevolution und Verfassung

Die mexikanische Bundesverfassung ist ebenso wenig wie die aktuelle politische Diskussion ohne die Mexikanische Revolution von 1910 zu verstehen, aus der sie hervorgegangen ist. Die mexikanische Geschichte ist wie die anderer lateinamerikanischer Staaten reich an gewaltsamen Umstürzen, die vielfach ungenau als Revolutionen bezeichnet werden. Wenn aber von der Mexikanischen Revolution gesprochen wird, ist klar, dass die von 1910 gemeint ist, die 1920 ihren vorläufigen und erst 1940 ihren eigentlichen Abschluss fand. Für eine Revolution ist wesentlich, dass sie auf eine neue Ordnung zielt, die besser als die bestehenden Bedürfnissen der Gesellschaft gerecht wird. In der historischen und politikwissenschaftlichen Diskussion ist man sich heute einig darüber, dass die Mexikanische Revolution die erste große Revolution des 20. Jahrhunderts ist – noch vor der Russischen Revolution vom Februar 1917 und der ihr folgenden Bolschewistischen Revolution.¹⁸

Das wichtigste Kriterium einer Revolution, die mehr ist als ein Putsch oder ein Aufstand, sind nachweisbare tiefgreifende soziale Veränderungen. Sie lassen sich insbesondere im Agrarbereich feststellen. Sie konnten allerdings nicht sofort mit Inkrafttreten der Verfassung wirksam werden. Die Landwirtschaft, von welcher der größte Teil der Bevölkerung lebte, war durch das System der großen Haziendas geprägt. Nach der Unabhängigkeit von der spanischen Herrschaft im Jahre 1821 waren in diesem Bereich zunächst kaum Veränderungen eingetreten. Auch die Enteignung der großen Ländereien der Kirche, die ein Grund für den Krieg der *Reforma* von 1858-1861 war, brachte keine gleichmäßigere Verteilung von Grund und Boden mit sich.¹⁹ Im Jahre 1910 befanden sich ungefähr 97% allen bebaubaren Landes in den Händen von rund 100 Großgrundbesitzern.

Das Hauptziel der Agrarreform nach Art. 27 war die Auflösung der Lati-fundien und die Schaffung kleiner landwirtschaftlicher Einheiten. Die Agrarreform wurde als unantastbare Errungenschaft der Mexikanischen Revolution hochgehalten und dann von der 1929 gegründeten Revolutionspartei als Element der nationalen Identität instrumentalisiert. Unter diesen Gesichtspunkten drängt sich die Frage auf, welche ökonomischen und politischen Beweggründe ein derartiges Gewicht haben können, dass ein Kernstück der immer wieder berufenen revolutionären Überzeugung aufgegeben wurde.

¹⁸ Mols (1981: 17ff.).

¹⁹ Dazu Horn (1999: 403ff.).

Ausgerechnet zum 75. Jahrestag der Verfassung im Jahre 1992 wurden wichtige Regelungen in Art. 27 der Verfassung aufgehoben, ohne das Ziel der Agrarreform aufzugeben.²⁰

Die Gründe waren vor allem wirtschaftlicher Art. Zu Beginn der neunziger Jahre hatte sich die Krise der mexikanischen Landwirtschaft, die sich schon Mitte der sechziger Jahre abzuzeichnen begonnen hatte, zugespitzt. Die Stagnation der landwirtschaftlichen Produktion und das Sinken der Preise auf dem Weltmarkt hatten zu einer wachsenden Armut und gleichzeitig zu einer zunehmenden Umweltzerstörung geführt, während noch zwischen 1940 und 1966 die Agrarexporte sogar dazu beigetragen haben, den Industrialisierungsprozess zu finanzieren. Dagegen belasten die notwendigen Importe der Hauptnahrungsmittel Mais und Bohnenkerne die Zahlungsbilanz. Der Niedergang der landwirtschaftlichen Erzeugung war in großem Umfang auf die Agrarstruktur zurückzuführen, die durch zu kleine Parzellen (*minifundismo*) und Kapitalknappheit gekennzeichnet war. Der Schutz der *Ejid*os (kleinen Landwirten pachtweise überlassener Boden) gegen Veräußerung und Beleihung erwies sich als unangemessene Einschränkung der Pächter. Darin lag eine unangebrachte Bevormundung, die einer eigenverantwortlichen Betätigung des Einzelnen im Wege stand. Ihre Rechte bedurften einer Erweiterung, um ihnen eine Teilnahme in der modernen Wirtschaft zu ermöglichen.

Die Verfassungsreform im Rahmen des Art. 27 hat aber zum anderen auch wichtige allgemeinpolitische Aspekte. Die Agrarreform hatte sich insbesondere seit Cárdenas als ein wichtiges Instrument des Präsidenten erwiesen, als *máxima autoridad agraria* in eigener Machtvollkommenheit politische Ziele zu erreichen, die nicht einmal mit der Agrarstruktur in Zusammenhang standen. Nunmehr können er und die von ihm abhängigen Behörden nicht mehr allein über Streitfragen entscheiden. Jetzt sind vielmehr eigens eingerichtete und ausgebaute Agrargerichte zuständig. Insofern kann man von einer Stärkung des Rechtsstaates und der Freiheit des Einzelnen sprechen, ohne dass damit die grundlegenden Ideen der Agrarreform aufgegeben worden wären.²¹

²⁰ Fix-Fierro (1995: 69ff.).

²¹ Serna de la Garza (1998: 216ff.).

5. Aktuelle Herausforderungen für den Sozialstaat

Neben den Grundsätzen für eine Agrarreform sind die Verfassungsnormen zum Schutz der Arbeitnehmerrechte in Art. 123 eine wesentliche Neuerung. Bei jeder gebotenen Aktualisierung liegt wie im Falle des Art. 27 der Vorwurf nahe, die Errungenschaften des sozialen Konstitutionalismus würden auf dem Altar des Neoliberalismus geopfert. Der Art. 123 der Verfassung ist seit 1917 nicht weniger als 21-mal geändert worden. Trotzdem wird man nicht von unververtretbaren Eingriffen in seinen wesentlichen Kern sprechen können, selbst wenn in der Praxis einige Änderungen eingetreten sind.

Die Wirtschafts- und Verschuldungskrise, die Anfang der achtziger Jahre Mexiko erschütterte, zwang zu einer Aufgabe der bisherigen Wirtschaftspolitik, die im Wesentlichen auf eine Industrialisierung gerichtet war, die durch staatliche Interventionen mit dem Ziel gefördert wurde, von Importen unabhängig zu werden. Es wurden neue Entwicklungsstrategien notwendig, die vor allem eine Stärkung des Privatsektors und der Marktkräfte zum Ziel hatten und Rücknahme staatlicher Regulierungen voraussetzten. Die gewerkschaftlichen Verbandsstrukturen wurden dadurch jedoch nicht beeinträchtigt.²² Die Stärkung der Marktkräfte im Rahmen des globalen Handelsverkehrs war insbesondere verbunden mit einer drastischen Reduktion des öffentlichen Sektors. Grundlage der getroffenen Maßnahmen war die Überzeugung, dass sich der Staat auf seine eigenen Aufgaben zu beschränken und sich nicht in Angelegenheiten einzumischen hat, die der private Sektor effizienter zu erledigen weiß. In der Zeit nach 1985 setzte eine umfassende Privatisierung von Staatsunternehmen ein. Die Mehrzahl der mexikanischen Banken wurde privatisiert und die 1982 noch von Präsident López Portillo durchgeführte Verstaatlichung aller Banken endgültig in das Gegenteil verkehrt.

Die Idee von der sozialen Marktwirtschaft ist keineswegs auf Deutschland beschränkt, wo sie sich im Übrigen durchaus Anfeindungen von denjenigen ausgesetzt sieht, die eine "Marktwirtschaft ohne Adjektive" vorziehen, sondern wird international beispielsweise auch in der Heimat des Neoliberalismus, in England,²³ vor allem aber auch in Mexiko von bedeutenden Experten des Verfassungsrechts nicht nur als theoretisches Prinzip, sondern als impliziter Teil der eigenen Verfassung anerkannt.²⁴ Wirtschaftliche Effizienz

²² Lauth (1997: 303).

²³ Vgl. Alastair Kilmarock (Hrsg.) (1999): *The Social Market and the State*, London.

²⁴ Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 565) mit bemerkenswerten Zitaten.

und soziale Solidarität schließen sich nicht aus, sondern bedingen sich gegenseitig. Eine vernünftige Wirtschaftspolitik ist zugleich die beste Sozialpolitik, wie am besten das Beispiel der Inflation deutlich macht, die stets die Armen stärker trifft als die Reichen, die ihr Geld ins Ausland bringen können. Selbst wenn der Sozialstaat bemüht ist, seine Leistungen der Inflation anzugleichen, wird er – besonders im Falle einer galoppierenden Inflation – mit seinen Leistungen den Bedürfnissen immer hinterherhinken.

Grundsätzlich geht das Privatrecht von der Vertragsfreiheit und der Gleichheit der Menschen aus. In Wirklichkeit handelt es sich um eine notwendige Fiktion; denn die Menschen, die im Rahmen der Wirtschaft miteinander geschäftlich verkehren, können niemals absolut gleich sein. Aber grundsätzlich müssen ein Gleichgewicht und eine gleiche Stellung vorausgesetzt werden, wie sie für die Funktion des Marktes unerlässlich sind. Wenn jedoch nach den Erfahrungen des menschlichen Lebens das Bestehen eines derartigen prinzipiellen Gleichgewichts auszuschließen ist, verliert die Vertragsfreiheit ihren ursprünglichen Sinn und kann nicht einfach zugrunde gelegt werden, wenn sich ein Vertragspartner typischer Weise einem wirtschaftlich überlegenen Partner gegenüber sieht. Die Erhaltung des rechtlichen Gleichgewichts ist nicht nur bei der Garantie der Wettbewerbsfreiheit durch Kartellgesetze maßgebend, sondern spielt auch in anderen Bereichen des Rechts eine integrierende Rolle. Das Arbeitsrecht und das Mieterschutzrecht sind wichtige Beispiele für die Aufgabe des Rechts- und Sozialstaats, durch gesetzliche Schutzvorschriften den besonderen Umständen Rechnung zu tragen, damit der typisch Unterlegene, wie der Arbeitnehmer oder der Mieter, keine unerträglichen Nachteile in einem Bereich hinnehmen muss, der für ihn von lebensnotwendiger Bedeutung ist.²⁵

Ein weit verbreiteter Einwand gegen den Sozialstaat ist das Missverständnis, dass er als Wohlfahrtsstaat verpflichtet sei, durch ein umfassendes System von Leistungen die Wohlfahrt aller Bürger zu gewährleisten und jede Notlage von ihnen fernzuhalten. Ein derartiges totales Versorgungssystem liefere aber zwangsläufig auf unzulässige Eingriffe in die Freiheit und den Verantwortungsbereich des Einzelnen hinaus und würde zugleich zu einer Überforderung der staatlichen Ressourcen führen. Der moderne Sozialstaat ist darauf angelegt, dem Einzelnen die Hilfen zur Verfügung zu stellen, die er nicht aus eigener Kraft erbringen kann und die er auch nach dem Grundsatz der Subsidiarität nicht von Dritten erhalten kann, die für die Unterstüt-

²⁵ Zum Ganzen Horn (2003: 690ff.) mit Literaturhinweisen.

zung des Bedürftigen herangezogen werden können. Hilfe zur Selbsthilfe ist das Gegenteil von Almosen, die auch bei bestem Willen der Wohltäter dazu führen können, dass sich die Notlage des Bedürftigen verfestigt. Es kommt vielmehr darauf an, gezielt dafür Sorge zu tragen, die Leistungsempfänger so bald wie möglich in die Lage zu versetzen, wieder für sich selbst zu sorgen. Unter diesem Gesichtspunkt ist der Sozialstaat zugleich Kulturstaat, dessen Aufgabe die Erziehung ist.²⁶ Man hat zutreffend darauf hingewiesen, dass der Sozialstaat weniger als *welfare state* denn als *enabling state* verstanden werden muss, der die Voraussetzungen schafft, durch gezielte individuelle Hilfe die persönliche Notlage zu überwinden.²⁷

In Mexiko warnt man davor, die sozialen Grundrechte allzu sehr als Errungenschaften der Mexikanischen Revolution hinzustellen und damit ihre Verwirklichung weitgehend dem politischen Ermessen, der Willkür der Exekutive und des Gesetzgebers zu überlassen. Es wird ein stärkerer verfassungsmäßig verbürgter Rechtsschutz gefordert, um Individuen und Gruppen den Zugang zu gewissen Mindestrechten auf die Sicherung der Existenzgrundlage, auf eine menschenwürdige Wohnung, aber auch auf Erziehung und Gesundheit zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang spielen auch die Rechte der ethnischen Minderheiten eine Rolle, die jetzt in Art. 2 verankert sind. In Art. 27 der Verfassung wurde die Verpflichtung des Staates festgelegt, die integrierte Entwicklung des ländlichen Raums zu fördern. In Art. 123 ist jetzt auch die Verpflichtung des Arbeitgebers enthalten, seinen Beschäftigten angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen und für deren Fortbildung und Schulung Sorge zu tragen. Die Problematik der gerichtlichen Durchsetzung wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte ist ein Thema von Politik und Wissenschaft, das in aller Welt eingehend erörtert wird.²⁸ In diesem Zusammenhang kommt es darauf an, die reinen Programmsätze von den Leistungsrechten zu trennen, für die es die rechtlichen Grundlagen und Verfahrensregeln zu schaffen gilt, um die Forderungen des sozialen Konstitutionalismus im Einzelfall zu verwirklichen.

Es wird auch in Mexiko selbst nicht übersehen, dass Verfassungsreformen und die darauf beruhenden politischen Maßnahmen nicht die Probleme

²⁶ Karl-Peter Sommermann: *Staatsziele und Staatszielbestimmungen*, Tübingen (1997: 230ff.); und ders. in: Starck, Christian (Hrsg.)/Mangoldt, Hermann v./Klein, Friedrich (2000): *Das Bonner Grundgesetz, Band 2*. München, Rand-Nr. 106 zu Art. 20 Abs. 1 GG; zum Sozialstaat insgesamt Rand-Nr. 92-135.

²⁷ Gilbert Neil/Barbara Gilbert: *The Enabling State. Modern Welfare Capitalism in America* (1989, insbes. S. 163ff.), New York/Oxford; dazu Horn (2001: 170).

²⁸ Dazu beispielsweise in neuerer Zeit Rodolfo Arango (2001, bes. S. 44ff.).

Mexikos lindern konnten, die sich auf den Lebensstandard, Gesundheit und Wohnverhältnisse beziehen, wie sich aus sozialen Indikatoren ablesen lässt. Der Kampf gegen die Armut, der einen Schlüssel für die Entwicklung Mexikos darstellt, hat sich als ein komplexer Prozess von "Versuch und Irrtum" in einem politischen Kontext erwiesen, der selbst die Beschreibung der Ziele der angestrebten politischen Maßnahmen erschwert. Viele machen sich die Sache zu leicht, wenn sie allein die neo-liberale Regierungspolitik für die bestehende Armut verantwortlich machen. Die bestehenden sozialen Defizite können nicht als ein Phänomen jüngerer Datums hingestellt werden. Die von vornherein bestehende Armut in Mexiko wurde weder durch die durchaus nicht erfolglose Landreformen der dreißiger Jahre noch durch den entdeckten Ölreichtum nach 1970 nachhaltig vermindert. Die sozialen Programme der Vergangenheit können aber auch nicht in Bausch und Bogen verworfen werden. Es kommt vielmehr darauf an, der Armut und der Ungleichheit unter Berücksichtigung der früheren Programme im Rahmen einer stabilen Politik des wirtschaftlichen Wachstums auf der Grundlage eines umfassenden politischen Konsenses, vor allem auch durch eine verbesserte Teilhabe der Bevölkerung beim Zustandekommen politischer Entscheidungen, nachhaltig entgegenzutreten.²⁹

6. Entwicklung des verfassungsrechtlichen Monopolverbots

Artikel 28 der mexikanischen Bundesverfassung von 1917 enthielt bereits in der Urfassung ein umfassendes Verbot von Monopolen, erstreckt sich jedoch inzwischen auch auf viele wichtige Themen der Wirtschafts- und Sozialpolitik, die man in diesem Zusammenhang nicht ohne weiteres erwarten würde. Wie in der Verfassung von 1857 enthält Art. 28 weiterhin das Verbot von staatlichen Regiebetrieben (*estancos*) und Ausnahmen von der Verpflichtung, Steuer zu zahlen. Die angeführten Regelungen stammen noch aus der Kolonialzeit. Vor diesem historischen Hintergrund hat Art. 28 das Ziel, wie der Revolutionsführer Venustiano Carranza in seiner Eröffnungsrede in der verfassungsgebenden Versammlung betonte, die Monopole effektiv zu bekämpfen und in allen Bereichen der menschlichen Betätigung den freien Wettbewerb zu sichern, der unerlässlich sei, um das Leben und die Entwicklung der Völker zu sichern. Vor diesem Grundgedanken ist auch die nachträgliche Verankerung einiger Grundsätze der Wirtschafts- und Sozialpolitik in Art. 28 zu verstehen.

²⁹ Jones Tamayo/Martínez (2001: 306-339, 337ff.).

Der Grundgedanke des Monopolverbotes, der mit dem Verständnis Mexikos als selbstständigem Staat zusammenhängt, wird weiterhin für so wichtig gehalten, dass im Text von Art. 28 selbst die überkommene Regelung mit Nachdruck beibehalten wird, dass hinsichtlich lebensnotwendiger Güter die Konzentration in einer Hand oder den Händen weniger oder eine heimliche Verständigung mit dem Ziel, die Preise in die Höhe zu treiben, mit aller Strenge (*severamente*) bestraft wird (Art. 28 Abs. 2). Wegen des absolut gesetzten Rangs des Monopolverbotes hat man es sogar für erforderlich gehalten, selbst das unbestreitbare staatliche Münzmonopol und das Recht des Staates zur Schaffung einer Zentralbank mit der Aufgabe, die Stabilität der Währung zu garantieren, ausdrücklich davon auszunehmen. Ferner wird als weitere Ausnahme auch eine Reihe von strategischen Bereichen angeführt, für die der Staat eine besondere Verantwortung hat und für die nach Art. 25 der Verfassung stets die Bundesregierung das Eigentum behält und die Kontrolle über deren Organe ausübt. Es handelt sich um die Gebiete der Post, der Erdölherzeugung, der Atomenergie und der Elektrizität. Die Kommunikation über Satellit und die Eisenbahn sind dagegen lediglich so genannte "vorrangige" Bereiche der nationalen Entwicklung im Sinne von Art. 25, auf denen der Staat eine *rectoría del desarrollo nacional* (eine "Leitfunktion der nationalen Entwicklung") ausübt, aber Konzessionen oder Erlaubnisse an Private erteilen kann (Art. 28 Abs. 4). Für diese gilt nicht die Vorschrift, dass der Staat Eigentümer sein und die Kontrolle ausüben muss. Die neue Fassung, die seit 1995 gilt, erstreckt sich auch auf die Eisenbahn.³⁰

Das in Art. 28 der Verfassung angeführte Verbot von "monopolistischen Praktiken" bezieht sich auch auf allgemeine Störungen der Wettbewerbsordnung. Es wird leicht übersehen, dass der freie Wettbewerb als die Grundlage unseres Wirtschaftssystems keineswegs automatisch durch die Marktkräfte als spontane Ordnung gewährleistet wird. Zum einen werden bestimmte rechtliche Strukturen wie insbesondere die Eigentumsordnung vorausgesetzt, zum anderen ist der Markt seinem Wesen nach alles andere als unparteiisch; er sortiert seine Teilnehmer in Gewinner und Verlierer. Würden die Märkte völlig sich selbst überlassen, käme es binnen kurzer Zeit zu einer Konzentration auf diejenigen, die über Monopole und die meisten Ressourcen verfügen. Die Vertragsfreiheit und die Verfügung über das Eigentum würden gnadenlos ausgenutzt, um die Mechanismen des Marktes und der Preise außer Kraft zu setzen. Deshalb bedarf es der ständigen Überwachung, um

³⁰ Zum Ganzen Horn (1999: 415f.) mit ausführlichen Literaturhinweisen.

alle Mitglieder der Gesellschaft in die Marktordnung zu integrieren, die vor allem durch Kartell- und Antitrust-Gesetze zu schützen ist.

Die Gesetzesaufträge, die in Art. 28 enthalten sind, hat der mexikanische Gesetzgeber im Laufe der verschiedenen Epochen unterschiedlich erfüllt. An die Stelle der Gesetze von 1931 und 1934 ist schließlich das Bundesgesetz über den wirtschaftlichen Wettbewerb von 1992 getreten, das wiederum eine Fülle von Einzelregelungen enthält. Effektivität und Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftshandelns sind aber für die weitere ökonomische Entwicklung unerlässlich, die zugleich eine Voraussetzung für die Verbesserung der sozialen Lage ist. Dies setzt einen großen Ermessensspielraum für die zuständige Behörde voraus, damit die Wettbewerbsgesetze nicht zu einem Handelshindernis werden, besonders wenn es um die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung geht.³¹ Inzwischen wurde eine Bundeswettbewerbskommission (*Comisión Federal de Competencia*) ins Leben gerufen, deren Aufgabe es sein soll, den freien Wettbewerb zu garantieren. In einigen Studien wird der Kommission freilich vorgeworfen, monopolistische Praktiken tatsächlich nicht zu verhindern. Grundlegende Reformen werden gefordert, um dem bestehenden Regelwirrwarr und den dadurch entstehenden Ungleichgewichten zu begegnen, wenn auch erhebliche Widerstände der Betroffenen zu erwarten sind.³²

7. Menschenrechte und *Amparo*-Verfahren

In der Verfassung von 1857 waren die Menschenrechte noch als Grundlage und Zweck aller sozialen Institutionen an den Anfang gestellt worden; alle Gesetze und alle Behörden müssen danach die von der Verfassung gewährten Garantien beachten und verteidigen. Möglicherweise aus Furcht vor großen Worten, die im Laufe gerade der mexikanischen Geschichte so wenig Wirkung gezeigt haben, zog die verfassungsgebende Versammlung von Querétaro im neuen Art. 1 die nüchterne Formulierung vor, dass in den Vereinigten Mexikanischen Staaten jedes Individuum in den Genuss der "Garantien" kommen soll, die diese Verfassung gewährt. Der Begriff "Garantie" stammt aus Art. 16 der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789. Der *juicio de amparo* gehört zu den wichtigsten Instrumenten zur Garantie der Menschenrechte. Das Verfahren hat sich von Mexiko aus in vielen anderen Ländern verbreitet. Auch in Spanien, wo der *Amparo*-Gedan-

³¹ Patiño Manffer/Concha Cantú (1997: 373ff.).

³² Zepeda Lecuona (2001: 90ff., 113, 122).

ke ursprünglich herstammt, wurden 1931 in der republikanischen Verfassung Elemente des mexikanischen *Amparo* übernommen.

Das *Amparo*-Verfahren ist als Gegenstand nationalen Stolzes ein bei mexikanischen Juristen ein häufig erörtertes Thema. Es wurde im Staate Yucatán von Manuel Crescencio de Rejón, dem zu Ehren der Flughafen seiner Heimatstadt Mérida benannt ist, im Jahre 1841 eingeführt. Ein größeres Verdienst wollen aber immer noch viele mexikanische Juristen dem Abgeordneten Mariano Otero aus dem Bundesstaat Jalisco zugestehen, dem es gelang, den *Amparo* mit der damit verbundenen richterlichen Kontrolle der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen 1847 in die Bundesverfassung einzufügen. Dies war allerdings nur mit einem wesentlichen Zugeständnis möglich. Die Entscheidung, die ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt, soll sich darauf beschränken, die Parteien des Verfahrens zu schützen, die das Verfahren angestrengt haben, ohne eine allgemeine Erklärung über das angefochtene Gesetz abzugeben. Diese Beschränkung auf eine Wirkung *inter partes* ist Gegenstand der berühmten Otero-Formel, die heute noch geltendes Verfassungsrecht ist (Art. 107, Nr. II, Abs. 1 der Verfassung). Sie ist allerdings inzwischen insofern modifiziert worden, als durch eine verbindliche Rechtsprechung (*jurisprudencia obligatoria*) eine allgemeine Bindungswirkung eintreten kann. Seit einer von dem berühmten Juristen Ignacio Vallarta vorgeschlagenen Regelung wird eine ständige Rechtsprechung in fünf Fällen für alle Bundesgerichte verbindlich. Seit dem Gerichtsverfassungsgesetz des Bundes von 1995, das in Art. 94, Abs. 8 der Verfassung vorgesehen ist, entscheidet das Plenum des Obersten Gerichtshofes mit einer Mehrheit von acht Richtern darüber, ob eine verbindliche Rechtsprechung nach fünf unwidersprochenen Entscheidungen von Bundesgerichten vorliegt.³³

Nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen, nämlich bei den *acciones de inconstitucionalidad* (Klagen wegen Verfassungswidrigkeit) nach Art. 105, Abs. 2 der Verfassung ist eine Erklärung über die Allgemeinverbindlichkeit vorgesehen. Auf diese Weise ist der Oberste Gerichtshof einem wirklichen Verfassungsgericht ein Stück näher gekommen. Es handelt sich freilich um sehr eng begrenzte Fälle einer Klage, die nur 30 Tage nach der Verkündung eines Gesetzes von 33% der Mitglieder der Abgeordnetenkammer oder des Senats und vom Generalstaatsanwalt der Republik erhoben werden kann. Für die Bundesstaaten und den Bundesdistrikt gilt eine entsprechende Regelung für die Gesetze in ihrem Zuständigkeitsbereich. Au-

³³ Zum Ganzen Horn (1999: 423f.) mit Literaturhinweisen.

ßerdem können die politischen Parteien Wahlgesetze mit den gleichen Rechtsfolgen anfechten.

Die Justizreform von 1994 leitete eine neue Etappe in der Umbildung der Struktur und der Organisation des mexikanischen Systems der Justiz und der öffentlichen Sicherheit ein. Die Stärkung des Obersten Gerichtshofes als Verfassungsgericht hatte bereits mit den Reformen im Jahre 1987/88 begonnen. Die Struktur des Obersten Gerichtshofes und der Bundesjustiz wurde durch eine grundlegende Änderung verschiedener Verfassungsartikel neu gestaltet. Alle Richter des höchsten Gerichts mussten ausgetauscht werden, weil ihre Zahl von 21 auf 11 herabgesetzt wurde. Der neue Abs. 2 von Art. 94 kehrt zu der ursprünglich in den Verfassungen von 1824, 1857 und 1917 festgelegten Zahl zurück. Gleichzeitig entfällt die Bestellung von Ergänzungsrichtern (*ministros supernumerarios*), die seit 1987 einen eigenen Hilfssenat bildeten und die ordentlichen Richter vertraten.

Während vor der Verfassungsreform der Oberste Gerichtshof die Richter der nachgeordneten Bundesgerichte ernannte, ist diese Aufgabe nunmehr auf eine neu geschaffene Einrichtung, den *Consejo de la Judicatura Federal* ("Rat der Bundesjustiz") übergegangen (Art. 97 der Verfassung). Vorbild waren ähnliche Einrichtungen in Frankreich, Italien, Spanien, Portugal, Griechenland und in vielen lateinamerikanischen Ländern, die vor allem in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden sind. In all diesen Ländern hält man es nicht mit dem Prinzip der Unabhängigkeit der Justiz für vereinbar, dass der Justizminister als Mitglied der Exekutive unmittelbar über Angelegenheiten entscheidet, die zum Kernbereich der Justiz gehören, wie insbesondere die Beförderung und Ernennung von Richtern, aber auch die Aufstellung der Haushaltspläne. Aus diesem Grunde schuf man als Organe der Selbstverwaltung unabhängige Organe, in denen die Richterschaft mehrheitlich vertreten ist. Dem Rat der Bundesjustiz obliegt auch die Verwaltung, die Aufsicht und die Disziplinargewalt über die richterliche Gewalt des Bundes mit Ausnahme des Obersten Gerichtshofes selbst (Neufassung von Art. 100 der Verfassung).

Die Justizreform von 1994/95 war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung.³⁴ Es kann aber keine Rede davon sein, dass es bereits gelungen wäre, die Krise der Justiz zu beheben. Die bisherigen Reformen sind unzureichend, weil der Wechsel im politisch-institutionellen Bereich, der mit der Schaffung des Bundeswahlgerichts begonnen hat, sich auf den neuen Rah-

³⁴ So auch zutreffend Lösing (2001: 77), allgemein zur Verfassungsgerichtsbarkeit in Mexiko, S. 40ff. Nähere Einzelheiten zur Justizreform bei Carpizo (1995: 807ff.).

men beschränkt, in dem sich die Justiz entwickeln soll, aber noch nicht der Notwendigkeit der Änderungen auf der Ebene der täglichen Arbeit gerecht wird. Die Probleme des Justizalltags sind es aber, die für die Beurteilung der Effektivität der gerichtlichen Arbeit ausschlaggebend sind.³⁵

Gesichtspunkte der Praktikabilität waren auch maßgebend für den Entwurf, den der Oberste Gerichtshof nach eingehender Erörterung mit den juristischen Instanzen und mit der Gesellschaft im Jahre 2001 zur Änderung des *Amparo*-Gesetzes und der damit zusammenhängenden Verfassungsvorschriften vorgelegt und veröffentlicht hat. Die Notwendigkeit einer umfassenden Neuregelung wurde 2002 in einer Denkschrift eingehend begründet.³⁶ Gleichwohl "schläft der Entwurf den Schlaf der Gerechten", wie aus dem Obersten Gerichtshof zu erfahren war, da weder der Präsident der Republik noch der Kongress den Entwurf aufgegriffen haben.

8. Menschenrechtskommissionen

Verstöße gegen die Menschenrechte sind seit einigen Jahren mit größerer Offenheit in Mexiko Gegenstand von eingehenden rechtspolitischen Erörterungen, die nicht an dem Abgrund vorbeigehen können, der immer noch zwischen der Rechtsnorm und der Realität besteht. Die unbestreitbaren Fortschritte, die seit Mitte der achtziger Jahre bei der Modernisierung der Rechtsordnung und der Justiz erreicht werden konnten, haben sich als unzureichend erwiesen. Rechtssoziologische Untersuchungen haben auf schwere Fälle von Menschenrechtsverletzungen vor allem bei der Polizei des Bundes und der Einzelstaaten, von Drohungen und unberechtigten Festnahmen bis zu Raub, Folterung und der Tötung von Menschen, hingewiesen.³⁷ Die Gerichtsbarkeit hat sich aus unterschiedlichen Gründen nicht in der Lage gesehen, diese Missstände abzustellen. In erster Linie war es schwierig, die illegalen Handlungen zu beweisen. In zweiter Linie war es eine Folge der eigenen Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs, das *Amparo*-Verfahren nicht für die Fälle der Beeinträchtigung der physischen Integrität zuzulassen, weil es sich um "vollzogene Taten" (*hechos consumados*), die sich einer Nachprüfung entziehen, handeln würde. Ferner wurde der bedenkliche Grundsatz entwickelt, dass das erste Geständnis einen höheren Beweiswert hat als ein späteres. Bei der Wahrheitsfindung ergab sich auch öfter die Schwierigkeit,

³⁵ Héctor Fix-Fierro (1995): *Eficiencia*, S. 72.

³⁶ Zaldivar (2002).

³⁷ Fix-Fierro (1994: 17ff.), auch zum Folgenden.

dass die Opfer von Übergriffen aus einfachen Verhältnissen stammten und sich die beschuldigten Polizisten gewiefte Rechtsanwälte nehmen konnten.

Die Verfassungsänderungen von 1992, die am 75. Jahrestag der Mexikanischen Verfassung in Querétaro feierlich verkündet wurden, erstreckten sich auch auf die Verbesserung des Schutzes der Menschenrechte. Dem Art. 102 der Bundesverfassung, der die Befugnisse des Generalstaatsanwaltes regelt, wurde ein besonderer Abschnitt B angefügt. Darin werden der Kongress des Bundes und die Gesetzgeber der Bundesstaaten verpflichtet, Organe zum Schutz der Menschenrechte, welche die mexikanische Rechtsordnung gewährt, zu schaffen. Sie sollen zuständig sein für Beschwerden gegen Verwaltungsakte oder Unterlassungen der Verwaltung, von welcher Behörde oder welchem öffentlich Bediensteten auch immer, und erhalten die Befugnis, öffentliche, allerdings nicht unmittelbar verpflichtende Empfehlungen, Hinweise und Beschwerden gegenüber den entsprechenden Behörden auszusprechen. Ausgenommen sind nach dem Wortlaut der Verfassung ausdrücklich Angelegenheiten, die mit Wahlen, Arbeitskonflikten oder gerichtlichen Verfahren zu tun haben.

Durch das Gesetz vom 23. Juni 1992 wurde die Nationale Menschenrechtskommission auf eine gesetzliche Grundlage gestellt. Sie war bereits im Jahre 1990 von Präsident Salinas de Gortari beim Innenministerium ins Leben gerufen worden. Ihr wurde die Aufgabe übertragen, den bekannt werdenden Beschwerden wegen der Verletzung der Menschenrechte nachzugehen und auch selbstständig Ermittlungen anzustellen. Es kann nicht abgewartet werden, bis sich insbesondere in abgelegenen Gegenden Betroffene womöglich in einer ausformulierten Beschwerde an die Kommission wenden. Vielmehr suchen amtliche Ermittler im Auftrag der Nationalen Menschenrechtskommission Siedlungen der *Indígenas* auf und überzeugen sich an Ort und Stelle davon, dass berechtigten Beschwerden von den zuständigen Behörden abgeholfen wird. In ihren halbjährlichen Rechenschaftsberichten bringt sie seitdem Zahlen über die Ergebnisse ihrer Arbeit. Sie hat – ebenso wie die Tätigkeit der inzwischen in allen Staaten eingerichteten regionalen Menschenrechtskommissionen – in einer nennenswerten Zahl von Fällen zur Absetzung und Bestrafung von Verantwortlichen in öffentlichen Ämtern geführt.

Die Menschenrechtskommissionen haben Aufgaben, die denen des "Ombudsmannes" entsprechen. Diese Einrichtung wurde 1809 in Schweden geschaffen und ist inzwischen in über 40 Staaten der Welt übernommen worden. Die weltweite Begeisterung für diese Einrichtung, die man auch

schon als "Ombudsmanie" bezeichnet hat, erleichterte auch in Mexiko die Arbeit der Nationalen Menschenrechtskommission, die sich als niedrigschwelliges Angebot verstand, allen Bedrohten zur Verfügung zu stehen. Hinzu kam das Ansehen ihres ersten Präsidenten, Jorge Carpizo, der als angesehener Verfassungsrechtslehrer und ehemaliger Rektor der Autonomen Nationaluniversität sein persönliches Prestige in die Waagschale werfen konnte. Natürlich wird auch immer wieder Kritik an der Tätigkeit der Menschenrechtskommissionen laut, deren Arbeit nicht effektiv genug sei. Auf der anderen Seite werden Bedenken dagegen geäußert, dass sie durch das Aufsehen, das sie erregen, die Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten eher erschweren.

Eine erfolgreiche gezielte Öffentlichkeitsarbeit ist aber stets ein wichtiger Teil der Menschenrechtsarbeit ganz allgemein. Insbesondere die Nationale Menschenrechtskommission begnügt sich nicht mit allgemeinen Appellen, sondern betreibt eine umfassende und differenzierte Öffentlichkeitsarbeit. Es finden internationale Kongresse und Seminare statt; wissenschaftliche Veröffentlichungen auf hohem Niveau und gezielte Informationsveranstaltungen werden vor allem öffentlich Bediensteten angeboten. An die breitere Öffentlichkeit richten sich Radiosendungen, die besondere Chancen haben, auch von Ärmern empfangen zu werden, Zeitungsveröffentlichungen, Broschüren und Faltblätter, aber auch kurze Rechtsbelehrungen in der handlichen Form von Spielkarten.³⁸

Eine wichtige Voraussetzung für einen verbesserten Schutz der Menschenrechte ist eine gründliche Reform der Polizeikörper sowohl unter dem Gesichtspunkt der Effizienz – die Polizei nimmt nur ungefähr 10% der gesuchten Delinquenten fest, und 90% der Taten bleiben ungeahndet – als auch hinsichtlich der Gesetzestreue und der Berufsethik. Die Polizei gehört zu den Einrichtungen, denen bei Umfragen bisher am wenigsten Vertrauen entgegengebracht wurde. Es kommt daher in besonderem Maße darauf an, die Polizeikräfte zu modernisieren, damit sie ihrer Aufgabe eher gerecht werden können. Die Achtung der Menschenrechte ist nicht nur ein sittliches und rechtliches Gebot, sondern auch effektiv Voraussetzung für die Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, die Fahndungserfolge ermöglicht und die Grundlage für eine wirkungsvolle Durchsetzung des staatlichen Ordnungsauftrags bildet.

³⁸ Horn (1995: 177ff.; 1999: 416ff.) mit näheren Angaben, auch zum Folgenden.

9. Kooperativer Föderalismus

Die Vereinigten Mexikanischen Staaten betonen wie auch die Bundesrepublik Deutschland durch ihre offiziellen Bezeichnungen ihren föderativen Charakter. Beide Länder haben ferner gemeinsam, dass dort in jüngerer Zeit die alten Vorbehalte gegenüber dem Föderalismus immer stärker in den Hintergrund getreten sind, die vor allem auf der Vorstellung beruhten, der Föderalismus sei künstlich aufgepfropft oder oktroyiert angesehen worden. In Mexiko wurde lange Zeit die Meinung vertreten, dass wegen des politischen Übergewichts der Zentralregierung ein föderatives System niemals wirklich bestanden habe. Dagegen hat der berühmte Verfassungsrechtslehrer Jorge Carpizo, der schon als erster Präsident der Nationalen Menschenrechtskommission erwähnt wurde, überzeugend nachgewiesen, dass das föderative System Mexikos als historische Notwendigkeit tatsächlich dazu diene, die Einheit eines sich auflösenden Mexiko zu erhalten und eine Balkanisierung zu verhindern, hatten doch in einer wachsenden Zahl von Provinzen die *disputaciones provinciales*, die durch die Verfassung von Cádiz geschaffen worden waren, wie in Guadalajara, Campeche, Tabasco, Yucatán und Oaxaca bereits die völlige Trennung von Mexiko proklamiert.³⁹ Es ist natürlich richtig, dass unter konservativen Regierungen, insbesondere in der Epoche des Diktators Porfirio Díaz, die Gliedstaaten ihre Eigenbedeutung in der politischen Wirklichkeit weitgehend an die Zentralgewalt verloren hatten. Noch bis zum Jahre 1975 hat der Senat nach dem Willen des Präsidenten der Republik in nicht weniger als 48 Fällen Gouverneure abgesetzt und lokale Parlamente wegen der angeblichen „Auflösung der Staatsgewalten“ (*desaparición de poderes*) entlassen. Die Anlässe für das Eingreifen der Zentralgewalt waren bisweilen eher lächerlich. Vielfach genügten Studentenunruhen, die in südlichen Ländern ziemlich häufig sind. Ein ähnlicher Anlass konnte aber auch zu einer Stärkung der Stellung des betreffenden Gouverneurs führen, wenn es dem Präsidenten der Republik beliebte und die Unruhen mit seiner Hilfe beendet werden konnten.⁴⁰ Inzwischen wurde jedoch die Stellung der Gliedstaaten durch Maßnahmen auf der Ebene der Verfassung, von Gesetzen und der Verwaltung im Rahmen eines neuen Föderalismus entschieden verbessert.

³⁹ Carpizo (1980: 90), dazu Horn (1994: 193-212, 201).

⁴⁰ Dazu Horn (1969: 49ff.) mit praktischen Beispielen für beide Fallvarianten aus dem Jahr 1966.

Das Funktionieren des föderativen Systems hat man mit Recht eine Herausforderung für die moderne staatliche Ordnung in Mexiko genannt. Seine Fortentwicklung ist geeignet, ein formidables Instrument einer Strategie der Erneuerung zu werden, das einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Ebenen der Staaten und der Gemeinden und ein effizientes Funktionieren der öffentlichen Verwaltung insgesamt gewährleistet. In anderen Bundesstaaten wie den USA, der Schweiz, Deutschland und Österreich lässt sich eine Entwicklung feststellen, in deren Verlauf die früher eher starre Trennung der Zuständigkeiten allmählich durch einen Föderalismus ersetzt wird, der immer mehr kooperative Elemente aufweist.⁴¹ Es ist zwar offenkundig, dass jedes föderative System von vornherein ein Mindestmaß an Zusammenarbeit impliziert. Gegenwärtig geht es aber um mehr. Es kommt nunmehr darauf an, unterschiedliche Zentren in ein funktionales System zu integrieren, um bestimmte Ziele im gemeinsamen Interesse zu erreichen, sei es auf dem Gebiet der Gesetzgebung, durch innerstaatliche Übereinkommen, in einer administrativen oder finanziellen Zusammenarbeit oder durch Programme mit spezifisch sozialem Charakter.

Der neue Föderalismus hat sich in unterschiedlichen Konzepten herausgebildet, die im Kern übereinstimmen und durch Formeln wie "koordinierter Föderalismus", "Föderalismus der Kooperation" oder "Dezentralisierung" gekennzeichnet werden. Wie in anderen iberoamerikanischen Staaten mit föderativem System, aber auch in denen, die (wie Venezuela) früher einen perfekten Zentralismus pflegten, lässt sich ein Prozess der Abkehr von zentralisierenden Tendenzen feststellen, wie insbesondere in Mexiko beispielsweise 1997 in dem Programm für einen neuen Föderalismus 1995-2000. Eine tiefgreifende Revision und eine Neuverteilung der Einkommensquellen erscheinen unerlässlich, um zu einem adäquaten Gleichgewicht der Befugnisse zwischen den Ebenen des Bundes, der Gliedstaaten und der Gemeinden zu gelangen und um zu verhindern, dass lokale Regierungen nur ausführende Organe mit beschränkten Befugnissen im föderativen System sind.⁴² Im Verfassungstext selbst werden bloß nebenbei Formen des kooperativen Föderalismus in einigen neuen Artikeln wie beispielsweise in Art. 26 erwähnt, der in seinem Abs. 3 von Abkommen zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Gliedstaaten spricht.

⁴¹ Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 951ff.) unter Bezugnahme auf Alberti Rovira (1988: 343ff.).

⁴² Vgl. Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 953ff.).

10. Budgetrecht und parlamentarische Kontrolle

Eines der wichtigsten Rechte des Parlaments ist das Budgetrecht. Wegen der Jahrzehnte hindurch bestehenden Hegemonie einer Partei, die sich als Werkzeug des Präsidenten der Republik erwies, sind jedoch die sehr prekären Regelungen der Verfassung auf diesem Gebiet kaum verändert worden. Die vielen Neuregelungen auf politischem, wirtschaftlichem und sozialem Gebiet stehen in auffälligem Kontrast zu dem Rückstand der Regelungen auf dem Gebiet des Budgetrechts. Erst durch die Politische Reform von 1977 wurde der lapidare Text von Art. 74 Abs. IV der Verfassung über die ausschließliche Zuständigkeit der Abgeordnetenkammer, den jährlichen Haushaltsplan zu verabschieden, durch die Hinzufügung von sechs Absätzen ergänzt, in denen bestimmte Termine und die Befugnis der nachträglichen Finanzkontrolle festgelegt wurden.

Man kann sagen, dass die Regelungen der Verfassung auf dem Gebiet des Budgetrechts nicht nur sehr allgemein und knapp gehalten sind, sondern dass sie auch Hindernisse für die parlamentarische Beratung und Unsicherheit hinsichtlich der Rolle von Exekutive und Legislative mit sich bringen. In seiner aktuellen Form enthält das Verfahren zur Aufstellung des Haushaltsplanes noch Elemente, die im unmittelbaren Widerspruch zum Rang des wichtigsten Organs der repräsentativen Demokratie stehen.⁴³ Als der Präsident der Republik 1997 zum ersten Mal seit über 70 Jahren nicht mehr über eine absolute Mehrheit in der Abgeordnetenkammer verfügte, hätte das Fehlen von Verfassungsbestimmungen, die mit dem neuen Pluralismus in Einklang standen, fast zu einer Verfassungskrise geführt. Es wurden auch die Folgen erörtert, die eine nicht rechtzeitige Verabschiedung des Haushaltsplanes durch das Parlament nach sich ziehen kann. Bei den vielen rechtsvergleichenden Diskussionen wurde auch der deutschen Regelung in Art. 111 GG besondere Beachtung geschenkt, weil diese durch eine besonders offene Regelung die Regierung ermächtigt, notwendige Ausgaben gemäß dem Haushaltsplan des Vorjahres im gleichen Umfang fortzusetzen, wenn es sich um die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen handelt.⁴⁴

Die nachträgliche Finanzkontrolle wurde 1999 durch die Einfügung eines zusätzlichen (V.) Abschnittes in den Dritten Titel der Verfassung (Art. 79) auf eine neue verfassungsmäßige Grundlage gestellt. Der Rechnungshof des Bundes hat als autonome Körperschaft, deren Mitglieder die

⁴³ Gutiérrez/Lujambio/Valadés (2001: 12ff., 161ff.).

⁴⁴ Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 688).

Voraussetzungen für die Berufung zum Richter des Obersten Gerichtshofes erfüllen müssen, die gesamte öffentliche Politik der Einnahmen und Ausgaben, die Erfüllung der Planziele der Bundesprogramme, die Verwendung der Bundesmittel durch Einzelstaaten, Gebietskörperschaften und Private zu überprüfen und – falls erforderlich – Verfahren gegen öffentliche Bedienstete einzuleiten, um die Schuldigen zur Verantwortung zu ziehen, sobald sich Unregelmäßigkeiten und Schädigungen öffentlicher Kassen herausstellen. Die Sanktionen können in der Suspendierung vom Amt, der Absetzung und der Unfähigkeit zur Bekleidung öffentlicher Ämter sowie in Geldstrafen bestehen, die in angemessenem Verhältnis zu den erlangten Vorteilen und den entstandenen Schäden stehen, diese aber nicht um mehr als das Dreifache übersteigen dürfen (Art. 113 der Verfassung). Das Ausführungsgesetz vom 29. Dezember 2000 überträgt die nachträgliche Finanzkontrolle einem Bundesrechnungshof mit der offiziellen Bezeichnung *Auditoría Superior de la Federación*. Die Abgeordnetenkammer, von der auch die Bundesrechnungsprüfer mit Zweidrittelmehrheit gewählt werden, richtet einen besonderen Ausschuss ein, um die Tätigkeit des Bundesrechnungshofes zu überprüfen und mit der parlamentarischen Arbeit zu koordinieren.

Die parlamentarische Kontrolle der Regierungstätigkeit hat in der Demokratie die elementare Aufgabe, Klarheit über Probleme der Politik und Verwaltung zu verschaffen, die Politik der Regierung zu verbessern und die politische Teilhabe zu ermöglichen. Der Unterrichtung der Öffentlichkeit dient der in der Verfassung vorgeschriebene jährliche Rechenschaftsbericht des Präsidenten der Republik nach Art. 69 der Verfassung, wo allerdings lediglich von der Vorlage eines schriftlichen Berichts die Rede ist. Dem parlamentarischen Brauch entsprechend hat es sich seit langem eingebürgert, dass der Bericht im Kongress mündlich vorgetragen wird. Gegenwärtig stehen außerdem noch die wichtigsten Kabinettsmitglieder für Erläuterungen und die Beantwortung von Fragen zur Verfügung, um eine eingehende Debatte zu ermöglichen.⁴⁵

Das Fragerecht als unerlässliche Voraussetzung der parlamentarischen Kontrolle ist in den *comparecencias* (Auftreten der Regierungsmitglieder vor dem Parlament) kanalisiert. Nach Art. 93 kann jede Kammer die wichtigsten Funktionsträger der Bundesverwaltung zitieren, um die erforderlichen Informationen über ein Gesetz oder einen Vorgang aus ihrem Geschäftsbereich zu erhalten. Ursprünglich waren die *comparecencias* als ein

⁴⁵ Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 683).

außerordentlicher parlamentarischer Behelf konzipiert, ohne eine detaillierte Regelung vorzusehen. Gegenwärtig hat sich dieses Verfahren immer mehr eingebürgert, weil es sich als ein geeignetes Mittel erwiesen hat, konstruktive Kritik gegenüber der Regierung vorzubringen.

Ausschüsse zur Untersuchung von dezentralisierten Einrichtungen und Unternehmen mit staatlicher Beteiligung können auf Antrag von einem Viertel der Abgeordneten und der Hälfte der Senatoren eingesetzt werden. Es wird vorgeschlagen, im Interesse einer besseren parlamentarischen Kontrolle die bestehenden engen Verfahrensgrenzen für Untersuchungsausschüsse zu überwinden. Man kann jedenfalls sagen, dass in den letzten Jahren die vom Kongress eingesetzten Untersuchungsausschüsse sich als sehr nützlich für die Weiterentwicklung der Verwaltung und die politische Kultur des Landes erwiesen haben.⁴⁶

Die Organisation der Parlamente beruht auf dem Prinzip der Autonomie, die im Verlauf der Geschichte dem Monarchen gegenüber durchgesetzt wurde. Das Gesetz von 1999 hat die Struktur und die Organe der gesetzgebenden Gewalt wesentlich moderner und effizienter gestaltet. Es wurden *Juntas de Coordinación Política* (Gremien zur politischen Koordinierung) eingeführt. Das Gremium, das über die Tagesordnungen entscheidet (*Mesa Directiva*) und in Deutschland "Ältestenrat" genannt wird, war früher kein Garant für eine kontinuierliche Parlamentsarbeit, da es immer nur für einen Monat berufen wurde. Nunmehr ist seine Amtszeit auf ein Jahr verlängert und seine Mitglieder können wiedergewählt werden. Wissenschaftliche Dienste, die den Abgeordneten und Senatoren die erforderlichen Informationen zur Verfügung stellen, werden in jüngerer Zeit modernisiert und besser koordiniert. Das Funktionieren der parlamentarischen Kontrolle und eine effektive Gesetzgebung sind jetzt dadurch eher gewährleistet, dass die notwendigen technischen und organisatorischen Voraussetzungen gegeben sind.

11. Kooperativer Verfassungsstaat

Besonders nach dem Aufstand in Chiapas⁴⁷ ist Mexiko immer wieder von Nicht-Regierungs-Organisationen wegen wirklicher und vermeintlicher Menschenrechtsvergehen, auch vor der UN-Menschenrechtskommission in Genf, beschuldigt worden. Der Aufstand in Chiapas richtete sich gegen den

⁴⁶ Fix-Zamudio/Valencia Carmona (2001: 684f.).

⁴⁷ Dazu Fix-Fierro/Martínez (1995: 79-99), sowie Tello Díaz, Carlos (1995): *La rebelión de las Cañadas*, Mexiko, dazu meine Buchanzeige in der FAZ vom 10. November 1995, S. 13.

Nordamerikanischen Freihandelspakt (NAFTA), der am 1. Januar 1994, dem Beginn der Rebellion, in Kraft getreten war. Es handelte sich um einen Teil der weltweit beginnenden Kampagne gegen die Globalisierung, die Gegenstand heftiger, vielfach gewalttätiger Protestaktionen geworden ist, wenn sich internationale Organisationen zu Welthandelskonferenzen treffen. Präsident Zedillo hat sich im Jahre 2000 dagegen verwahrt, dass eine bunt gewürfelte Koalition von Gewerkschaften, Umweltschützern, Nicht-Regierungs-Organisationen, linken und rechten Extremisten im Namen des Schutzes der Menschenrechte Schwellen- und Entwicklungsländer vor der Entwicklung bewahren will.

Der Kampf gegen rechtmäßige Regierungen im Namen der sozialen Gerechtigkeit wird auf widersprüchliche Überlegungen gestützt: Auf der einen Seite wird im Sinne der historischen Diskussion der Menschen- und Bürgerrechte der Staat wegen seiner Machtfülle als Gefahr für die Freiheit des Individuums hingestellt; Polizei und Militär werden als staatliche Ordnungskräfte gezielt bekämpft. Gleichzeitig werden mit der Globalisierung Vorstellungen verbunden, die darauf hinauslaufen, dass die staatlichen Strukturen durch die Macht der internationalen Wirtschaftskräfte überspielt werden. Dem Staat wird in einer weltweiten Diskussion sein Scheitern und seine "offenkundige Unfähigkeit" vorgeworfen und sein "Tod als Gebilde eigener Souveränität und hierarchischer Koordinator" vorausgesagt.⁴⁸ Im Grunde kann man aber von einer gewissen politischen Naivität sprechen, wenn ernstlich angenommen wird, staatliche Macht als eigenständige Kategorie des menschlichen Zusammenlebens habe sich vollständig ins Ökonomische aufgelöst oder werde dies tun – eine bemerkenswerte Parallele zu der marxistisch-leninistischen Utopie von einem "Absterben des Staates".⁴⁹

Der Schutz der Menschenrechte hängt nach wie vor in erster Linie von dem Funktionieren des nationalen Verfassungsstaates ab, der kaum durch internationale Organisationen ersetzt werden kann, wie das Beispiel der gescheiterten Intervention machtvoller internationaler UN-Truppenkontingente in einem kleinen Land wie Somalia besonders deutlich gemacht hat. Vor Menschenrechtsverletzungen kann nur ein Rechtsstaat bewahren, auch wenn dessen Möglichkeiten rechtlich und tatsächlich immer noch zu verbessern sein mögen. Was Mexiko angeht, wird man in Übereinstimmung mit kritischen Beobachtern im eigenen Land zu der Überzeugung gelangen können,

⁴⁸ Dazu kritisch mit Nachweisen Schuppert (1989: 91ff.); Horn (1996: 562ff., 568f. und 2003: 687f.).

⁴⁹ Vgl. Horn (2002: 179-200).

dass es in Wirklichkeit nicht erst um die Einführung eines Rechtsstaates geht, der gegenwärtig überhaupt noch nicht vorhanden wäre, als vielmehr um die Erweiterung seiner Möglichkeiten und die Effizienz der bestehenden rechtsstaatlichen Institutionen. Deren Erfolg hängt freilich auf Dauer vor allem davon ab, dass an die Stelle der verbreiteten Gleichgültigkeit gegenüber der Rechtsordnung oder des Misstrauens gegenüber staatlichen Stellen, insbesondere der Polizei, die wirksame Unterstützung durch die Bevölkerung tritt.⁵⁰

Die Globalisierung wird von einer verbreiteten politischen Bewegung, die sich weltweit organisiert, mit allen Mitteln als die Quelle von Armut und Not bekämpft, als ob es überhaupt eine echte Option gäbe, sich gegen die Globalisierung zu entscheiden. Mexiko ist zudem nicht in dem Maße wie weniger entwickelte Staaten Anweisungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds ausgeliefert, sondern arbeitet seit 1994 als Mitglied der OECD mit den führenden Wirtschaftsnationen gleichberechtigt zusammen. Die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und im Rahmen des Nordamerikanischen Freihandelsabkommens (NAFTA) hat in Verbindung mit vielfältigen Verwaltungsreformen in Mexiko selbst, die im Rahmen des *Plan Nacional del Desarrollo 2001-2006* fortgesetzt werden,⁵¹ eindrucksvolle Erfolge gezeitigt, die der Bericht der OECD aus dem Jahre 1999 im einzelnen auflistet, ohne die fortbestehenden Probleme außer Acht zu lassen.⁵²

Die exzessive Kritik der wirtschaftlichen Macht im Rahmen der Globalisierung stellt vielfach die Grundlagen des Verfassungsstaates in Frage und mündet in eine Ablehnung der Demokratie selbst.⁵³ Für die wirtschaftliche und soziale Zukunft der Welt wird es unerlässlich sein, das Konzept des Verfassungsstaates mit den Prinzipien der Solidarität in nationalen und internationalen Zusammenhängen zusammenzuführen. Die internationalen Abkommen zum Schutz der Menschenrechte, aber auch die entsprechenden Abkommen für bestimmte Teile der Welt wie Amerika oder Europa, bilden ein Element der Öffnung zu einer Weltgemeinschaft der Verfassungsstaaten.

⁵⁰ López-Ayllon/Fix-Fierro (2000: 155-267).

⁵¹ Dazu *Programa de Mejora Regulatoria 2001-2006*, hrsg. vom Wirtschaftsministerium (2001).

⁵² Organisation for Economic Co-Operation (1999): *Regulatory Reform in Mexico*, Paris.

⁵³ Wie zum Beispiel Kurz, Robert (1999), im *Schwarzbuch Kapitalismus*, Frankfurt/Main, der als Antwort auf das *Schwarzbuch Kommunismus* von Courtois, Stéphane, et al. (1998), 5. Auflage, München, französische Originalausgabe Paris (1997), mit dem Kapitalismus auch die Demokratie verwirft.

Daher ist es angezeigt, vom kooperativen Verfassungsstaat zu sprechen.⁵⁴ Die unerlässliche Kooperation erstreckt sich nicht nur auf das Verhältnis zu anderen Staaten, sondern ist zugleich ein entscheidendes Element einer dezentralisierten inneren Ordnung. Die notwendige Einbindung in die internationale Gemeinsamkeit zwingt keineswegs zu einer Aufgabe der nationalen Identität, die eine der wichtigsten Voraussetzungen der Demokratie bleibt, da diese nicht ohne das Bewusstsein der Zugehörigkeit zu einer politischen Gemeinschaft bestehen kann. Dieses erstreckt sich nach den Grundsätzen der Subsidiarität zunächst auf die Kommune und die Region und schließlich in der Mehrzahl der Fälle hauptsächlich auf die Nation, in deren Rahmen sich Demokratie abspielt. Hier geht es um die anthropologisch begründete Bodenständigkeit des Menschen, die Heimat vor Ort, ohne die der Mensch buchstäblich ins Bodenlose fällt.⁵⁵

In Mexiko spricht man von einer Phase der "Konsolidierung der Demokratie".⁵⁶ Die verfassungsmäßige Ordnung bedarf eines konsequenten Ausbaus, um durch geeignete Vorkehrungen sicherzustellen, dass der Staat seiner öffentlichen Verantwortung gerecht werden kann, aber zugleich auch den Bereich individueller Freiheit und Eigenverantwortung achtet und fördert, um Effizienz und soziale Solidarität miteinander zu versöhnen. Der Ausbau verfassungsmäßiger Kontrollsysteme hat nicht das Ziel, staatliche Befugnisse immer mehr einzugrenzen, um die Staatsgewalt zu schwächen, wie es für die Geschichte des liberalen Konstitutionalismus charakteristisch war, sondern um sie insgesamt zu stärken. Der Kampf um die Macht und gegen die Macht wird in einer modernen Verfassungstheorie dadurch abgemildert, dass er so weit wie möglich in eine offene Debatte, die von Vernunft und der Einsicht in die Komplexität der Dinge geleitet wird, politisch eingebunden wird.⁵⁷

⁵⁴ Peter Häberle, in: Kaalbach, Friedrich/Krawietz, Werner (Hrsg.) (1978: 141-177): *Recht und Gesellschaft, Festschrift für Helmut Schelsky*; und "El Estado constitucional europeo", in: *Cuestiones Constitucionales, Revista Mexicana del Derecho Constitucional* 2 (2000: 96).

⁵⁵ Häberle (2002: 123-157, 149, 153f.).

⁵⁶ Valencia Carmona (2003: 180ff.).

⁵⁷ Vgl. Valadés (1998: 162-164) und Cisneros Farías (2003: 71).

Literaturverzeichnis

- Arango, Rodolfo (2001): *Der Begriff der sozialen Grundrechte*, Studien zur Rechtsphilosophie und Rechtstheorie. Baden-Baden.
- Arteaga Nava, Elisur (1993): "Errorres y vicios institucionales de la Constitución de 1917". In: UNAM (Hrsg.): *Congreso Internacional sobre el 75 Aniversario de la Promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, S. 223-252.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. (1996): *Una constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*. México.
- Carpizo, Jorge (1980): *Estudios constitucionales*. México: UNAM.
- (1995): "Reformas constitucionales al Poder Judicial federal". In: *Boletín del Derecho Comparado*. México: UNAM, 83, S. 807ff., 842.
- Cisneros Fariás, Germán (2003): "Antinomias y lagunas constitucionales. Caso México". In: *Cuestiones Constitucionales*, 8, S. 47-71.
- Fix-Fierro, Héctor (1994): *A la puerta de la ley – El Estado de derecho en México*. México.
- (1995): *La eficiencia de la justicia (Una aproximación y una propuesta)*. Cuadernos para la Reforma de la justicia 1, México: UNAM.
- (1995): "Agrarreform und Landentwicklung". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel. Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Frankfurt/Main, S. 69-78.
- Fix-Fierro, Héctor/Martínez Uruarte, Jacqueline (1995): "Schauplatz eines Aufstandes". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel. Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Frankfurt/Main, S. 79-100.
- Fix-Zamudio, Héctor/Valencia Carmona, Salvador (2001): *Derecho Constitucional Mexicano y Comparado*. México.
- González, María del Refugio (2002): "La construcción del Estado de derecho en México: Los derechos fundamentales. La situación del indígena". In: Carbonell, Miguel (Hrsg.): *Derechos fundamentales y Estado. Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional*. México, S. 345-368.
- Gutiérrez, Gerónimo/Lujambio, Alonso/Valadés, Diego (2001): *El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder. El caso mexicano en perspectiva histórica y comparada*. México: UNAM.
- Horn, Hans-Rudolf (1969): *México: Revolution und Verfassung. Der mexikanische Weg zur politischen Stabilität*. Hamburg.
- (1994): "El Estado constitucional como proyecto común de la humanidad". In: *Problemas actuales del derecho constitucional (Festschrift für Jorge Carpizo)*. México, S. 193-212.
- (1995): "Menschenrechtsdiskussion und Zivilgesellschaft". In: Lauth, Hans-Joachim/Horn, Hans-Rudolf: *Mexiko im Wandel. Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*. Frankfurt/Main, S. 177-194.
- (1999): "80 Jahre mexikanische Bundesverfassung – was folgt?". In: Häberle, Peter (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF/Band 47. Tübingen (JöR).
- (2003): "Generationen von Grundrechten im kooperativen Verfassungsstaat. Iberoamerikanische Beiträge zum Konstitutionalismus". In: Häberle, Peter (Hrsg.): *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, NF/Band 51. Tübingen (JöR).

- Jones Tamayo, Claudio G./Martínez, Jacqueline (2001): "La pobreza y la política social en México: entre un diseño efectivo y el cambio político reciente". In: Rubio, Luis (Hrsg.): *Políticas económicas del México contemporáneo*. México: Biblioteca Mexicana, S. 306-339.
- Lauth, Hans-Joachim (1997): "Neokorporatismus en vogue?". In: Dombois, Rainer/Imbusch, Peter/Lauth/Thiery, Peter (Hrsg.): *Neoliberalismus und Arbeitsbeziehungen in Lateinamerika*. Frankfurt/Main, S. 302 ff.
- Lösing, Norbert (2001): *Die Verfassungsgerichtsbarkeit in Lateinamerika*, Studien und Materialien zur Verfassungsgerichtsbarkeit. Hrsg. von Christian Starck, Baden-Baden.
- López Ayllón, Sergio/Fix-Fierro, Héctor (2000): "'Tan cerca, tan lejos!' Estado de derecho y cambio jurídico en México". In: *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 97, S. 155-267.
- Mols, Manfred (1981): *Mexiko im 20. Jahrhundert*. Paderborn/München/Wien/Zürich.
- Mols, Manfred/Tobler, Hans Werner (1976): *Mexiko. Die institutionalisierte Revolution*. Köln/Wien.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (1999): *Regulatory Reform in Mexico*. Paris.
- Patiño Manffer, Ruperto/Concha Cantú, Hugo (1997): *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*, Band 78.1. 10. Aufl., México: Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, S. 351-380 (zu Art. 28).
- Secretaría de Economía (2001): *Programa de mejora regularia 2001-2006*. México.
- Serna de la Garza, José María (1998): *La reforma del Estado en América Latina: los casos, Brasil, Argentina y México*. México: UNAM.
- Valadés, Diego (1998): *El control del Poder*. México: UNAM.
- (2000): *Constitución y democracia*. México: UNAM.
- Zaldívar Lelo de Larea, Arturo (2002): *Hacia una nueva Ley de Amparo*. México: UNAM.
- Zepeda Lecuona, Guillermo (2001): "Rezagos y desafíos del desarrollo institucional". In: Rubio, Luis (Hrsg.): *Políticas económicas del México contemporáneo*. México, S. 90-122.